

I Jornadas de Sociología de la UNMDP

“A diez años de la reapertura de la carrera de Sociología en Mar del Plata”

Facultad de Humanidades – Universidad Nacional de Mar del Plata

30 y 31 de marzo de 2017

Magdalena Gil García IdIHCS-UNLP/CONICET

Mesa 15. Políticas públicas, gobierno e integración regional.

Título

El empleo público en la provincia de Buenos Aires (1991-2016): transformaciones y principales tendencias

Resumen

En Argentina las dinámicas y condiciones de trabajo del empleo público suelen ser analizadas tomando como punto de inflexión las reformas estatales y administrativas que se llevaron a cabo en la década de los noventa (Zeller, 2005; Lopez y Zeller, 2005; Diana Menéndez, 20009; Orlansky, 2006). La bibliografía coincide en que, en los procesos reformistas tendieron a predominar las estrategias de reducción de las plantas de personal y flexibilización laboral, por sobre las iniciativas orientadas a la profesionalización de los agentes estatales. Sin embargo, la mayoría de la bibliografía se centra en forma exclusiva en los cambios operados en el ámbito nacional, existiendo menos estudios acerca de las mutaciones sucedidas en los niveles subnacionales. Así, en las siguientes páginas nos proponemos esbozar un recorrido por las principales transformaciones en las políticas de empleo público efectuadas desde 1991, centrando el análisis en el Régimen Estatutario General. Tales políticas comprenden normas, procesos, prácticas (formales o informales) y actividades mediante las cuales el Estado regula y administra a su personal. Así, se trata de un conjunto de acciones y omisiones, manifiestas o implícitas, de las cuales es posible inferir una cierta direccionalidad, una determinada orientación en torno a la cuestión del empleo público que ilustra la posición dominante del estado provincial frente al tema (Oszlak y O'Donnell, 1982). De esta manera, el objetivo del presente trabajo es presentar las

modificaciones normativas e institucionales más significativas en el empleo público provincial identificando sus principales objetivos, los actores que la impulsaron, su implementación y resultados. Se ha elegido el año 1991 como punto de partida porque representa un punto de inflexión en materia de reformas en el ámbito estatal provincial (Erbeta, 2011; Piana, 2012). Así, en base a un estudio empírico se pretende dar cuenta de las tendencias prevalecientes en materia de empleo público, el repertorio de soluciones e iniciativas de reforma puestas en práctica y sus resultados. El trabajo requirió del análisis de fuentes secundarias (estadísticas oficiales, documentos de los organismos estatales, análisis de la normativa) y de la bibliografía especializada. Respecto al análisis de las estadísticas para el presente trabajo se han consultado los datos provenientes de: el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Nación (MTEySS), la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP) dependiente del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de Nación, la ex Subsecretaría de Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires y la Dirección Provincial de Presupuesto. Es necesario señalar que dichos datos referidos a la dotación de personal no se construyen en base a los mismos criterios y fuentes, lo que da lugar a diferencias significativas entre los mismos, de manera que se evitará un entrecruzamiento.

Caracterización del empleo público en la provincia de Buenos Aires

El personal de la administración pública provincial está comprendido en el actual régimen básico Ley N° 10.430, que es el estatuto general de aplicación para la mayoría de los agentes dependientes del Poder Ejecutivo y en 19 regímenes especiales agrupados de acuerdo con la especificidad de sus tareas. De esta manera, el empleo público abarca una amplia gama de actividades y estructuras, lo que da lugar a una dispersión normativa de regulaciones laborales. A pesar de tal diversidad, el 97% del personal se concentra en cinco regímenes: docentes (55,33%), Ley 10.430 (24,61%), Policías (11,78%), Carrera Profesional Hospitalaria (2,71%), Servicio Penitenciario (2,63%) (Subsecretaría de Gestión Pública, 2006). La mayoría de estos regímenes tienen un carácter estatutario, lo que implica que resultan modificados por normas del Congreso o Decretos el Poder Ejecutivo; mientras que sólo algunos sectores minoritarios cuentan con Convenios Colectivos de Trabajo (personal de Astilleros Río Santiago, de OCEBA, trabajadores transferidos de puertos, etc.), los cuales

permiten establecer la base común de derechos laborales a partir de la negociación entre empleadores y representantes de los trabajadores.

De esta manera, se entiende por “estatuto” al conjunto de normas legales que regulan la relación entre la administración pública y sus empleados, estableciendo los derechos, deberes y prohibiciones de los trabajadores del estado. Como se ha señalado, en el ámbito provincial el estatuto de carácter general es la Ley 10.430, que rige para la administración pública central y para muchos órganos centralizados, y fue sancionado en 1986 durante el gobierno de Armendáriz (1983 –1987), en reemplazo de la Ley n° 8721 sancionada por la dictadura militar, aunque con escasas modificaciones (Villarroel et al, 2012). Dicho marco legal se sustenta en ciertos principios tales como: el ingreso en base a la idoneidad e igualdad de oportunidades, estabilidad basada en el buen comportamiento, derecho a la carrera a través de un sistema de calificaciones y concursos que ponderan el mérito y el desempeño satisfactorio.

Pese a la limitada producción de estudios académicos sobre la temática en la provincia de Buenos Aires, se han realizado algunos informes en el ámbito estatal que permitan caracterizar el funcionamiento del sistema de administración de personal: incumplimiento básico de la Ley, concursos y ascensos como prácticas marginales, inamovilidad en los cargos, falta de transparencia en las reubicaciones, arbitrariedad en el manejo de asignaciones que compensan el retraso salarial, formas precarizadas de incorporación de personal a través de becas, contratos de locación de obra y servicios. (Acuña y Camou, 2004; Subsecretaria Gestión Pública, 2006; García y Quintans, 2015). Asimismo, debido a la ausencia de una estructura institucional centralizada en la gestión personal prevalece la falta de información sistematizada sobre la magnitud de los planteles del estado, sus características y distribución.

Los sistemas de administración de personal suelen ser analizados en función de su adecuación o desvío respecto del modelo tradicional weberiano, caracterizado por los requisitos de ingreso meritocrático, estabilidad profesional, criterios de promoción interna y salarios competitivos (Rauch y Evans 2000; Echebarria, 2006) o en relación a un modelo ideal de gestión de recursos humanos que posee como atributos deseables el mérito y la flexibilidad (Longo, 2002, Iacovello, Zuvanic y Tommasi, 2009; Siklodi, 2014; Iacovello y Chudnovsky, 2015). En líneas generales, fruto de este tipo de análisis surge un consenso respecto de que la normativa sobre la gestión de recursos humanos en Argentina es medianamente adecuada en términos del estado del arte, pero que evidencia una escasa implementación debido a la persistencia de prácticas de clientelismo y patronazgo lo que

tiende a limitar el nivel de desarrollo de sus sistemas de servicio civil (Iacovello Y Chudnovsky, 2015). Si bien dichos diagnósticos institucionales han realizado importantes contribuciones, el presente trabajo pretende desplazar el sesgo normativo de tales enfoques por un abordaje empírico, focalizado en la provincia de Buenos Aires, que permita reflexionar sobre las tendencias prevalecientes en materia de empleo público en las últimas décadas. De esta manera, el objetivo de este trabajo es presentar las modificaciones normativas e institucionales más significativas en el empleo público provincial identificando sus principales objetivos, los actores que la impulsaron, su implementación y resultados.

El gobierno de Duhalde (1991-1999)

Las reformas efectuadas en la órbita nacional en los noventa tuvieron vastas consecuencias en las provincias, fundamentalmente, porque implicaron una profundización de las políticas de descentralización iniciadas de los años setenta⁵²⁵. Así, se transfirieron a las provincias la administración de las escuelas nacionales secundarias y para adultos y la supervisión de las escuelas privadas (Ley 24.049), y algunos hospitales públicos (Ley 24.061)⁵²⁶. Como consecuencia de este proceso, a partir de 1992, las provincias debieron absorber el personal docente, técnico, administrativo y profesional de los servicios de salud y educación transferidos. Esto implicó que tuvieron que administrar un aparato institucional más extendido, lo cual derivó en una heterogeneidad de regímenes estatutarios y laborales, y en un aumento de los gastos en materia de personal.

De igual manera, en consonancia con las transformaciones realizadas en el ámbito estatal nacional, la provincia de Buenos Aires llevó a cabo una serie de reformas aunque con dimensiones más acotadas y con menor presencia en la agenda institucional (Randazzo, 2004). Tal proceso reformista se inició a partir de la sanción de la Ley de Reconversión Administrativa (Ley 11.184) en 1991, la cual se orientaba a un reordenamiento de las estructuras burocráticas aplicando un criterio de racionalización tendiente a la disminución del gasto público (Erбетта, 2011). Dicha normativa autorizaba al Poder Ejecutivo a la intervención de diferentes entidades del sector público provincial a fin de racionalizar sus

⁵²⁵ Según Orlansky (2006) “entre 1976 y 1979, las administraciones provinciales fueron destinatarias de la transferencia de sus respectivos establecimientos hospitalarios, de la enseñanza primaria, de los servicios de agua potable, de electricidad, etc., anteriormente administrados por el gobierno nacional” (2006: 52).

⁵²⁶ La transferencia de los hospitales públicos a las provincias se había iniciado en 1978 con la sanción de la Ley 21.883.

estructuras administrativas, optimizar recursos y servicios; y disponer la transferencia de las actividades pertinentes al sector privado.

En materia de empleo público la Ley de Reconversión Administrativa puso en situación de disponibilidad a los trabajadores estatales de la administración central, descentralizada y de las empresas públicas y entidades financieras de la provincia. Esto significaba que el Poder Ejecutivo estaba autorizado a reubicar a los agentes públicos en cargos de igual o superior jerarquía, reasignarles destino o declararlos “prescindibles”, otorgándoles el derecho al cobro de una indemnización. Dicha normativa tuvo una orientación reduccionista, ya que establecía mecanismos para disminuir la dotación de personal a través de: jubilaciones anticipadas, retiros voluntarios y la prescindibilidad⁵²⁷ de los agentes públicos que no fuesen confirmados o reubicados al finalizar la disponibilidad, y se complementó con el congelamiento de vacantes sancionado en 1992 (Decreto 1559/02). Al mismo tiempo, implicó la pérdida de la garantía de estabilidad del empleo público, dado que si en el marco de la restructuración administrativa y/o cierre de organismos el empleado no consiguiera la reubicación, quedaba sin empleo. Así, si tomamos como referencia los datos elaborados por la DCFP entre 1991 y 1994 (periodo de vigencia de la Reconversión Administrativa) el empleo público experimentó solamente un crecimiento de 1,82%, en el marco del proceso de descentralización al que hemos hecho referencia previamente.

Así también en el año 1992 se sancionó el congelamiento de los cargos vacantes en planta permanente y en planta temporaria, exceptuando a los contratos (Decreto 1559/92), lo cual tendió a generar que las modalidades precarizadas de empleo se vuelvan la vía de ingreso generalizada al trabajo en la administración pública.

Asimismo, durante el gobierno de Duhalde se llevó a cabo la privatización de ESEBA concretada en el año 1997, y de Obras Sanitarias de Buenos Aires (OSBA) en 1999.

Dichas políticas orientadas a la reducción del gasto público se combinaron con un conjunto de modificaciones institucionales y normativas tendientes a fomentar la capacitación y el rendimiento de los agentes estatales. Un cambio institucional central para la organización de las políticas de capacitación de los empleados públicos fue la creación del Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP) en 1991 (Decreto 2688/92) organismo

⁵²⁷ En Julio de 1993 se deja sin efecto la prescindibilidad de los agentes públicos (Decreto 2489/93), pero se mantiene la aplicabilidad de las reasignaciones de destino, rotaciones y/o reubicaciones del personal, régimen jubilatorio de excepción, pasividad anticipada y retiros voluntarios (Decreto 952/94), la cual se extendió durante el periodo de Emergencia Administrativa (Ley 11.489) hasta finales de 1994.

encargado de la capacitación en el ámbito provincial que surge en reemplazo de la entonces Escuela Superior de Administración Pública. Así, la constitución del IPAP da cuenta de una jerarquización institucional que tiende a darle mayor visibilidad a la temática de la formación de los agentes públicos.

De forma complementaria, para estimular el rendimiento y la capacitación de los agentes públicos se sancionó la Ley de Evaluación de Desempeño (Decreto 4608/93), la cual definía un sistema de incentivos económicos anual, consistentes en un número decreciente de sueldos básicos de acuerdo a la calificación obtenida. Dicha normativa tenía como finalidad determinar la eficiencia individual de los agentes públicos considerando: la calidad del trabajo, el conocimiento de la tarea, la cantidad de trabajo, la iniciativa, responsabilidad, receptividad, versatilidad, asistencia y puntualidad, relaciones personales. La sanción de dicha normativa responde a un proceso de mimetismo institucional (DiMaggio y Powell, 1999), puesto que deriva en gran medida de los modelos propuestos por la consultoría internacional en el marco de las ideas del New Public Management que se difundieron y formalizaron en diferentes países de Latinoamérica. No obstante, desde su aprobación resultó escasamente utilizado (García y Quintans, 2015). Como ha sido señalado por Oszlak (2009), la implementación de los sistemas de evaluación de desempeño encuentra numerosos obstáculos, puesto que resulta difícil de administrar, debido al tiempo que insumen, los altos porcentajes de apelación que poseen sus resultados y a que tienden a generar conflictos internos entre el personal que recibe bajas calificaciones y los evaluadores. Además, en el caso de la provincia de Buenos Aires se sumaba la restricción presupuestaria como otro obstáculo para su efectiva aplicación.

De esta manera, durante el gobierno de Duhalde las modificaciones en materia de empleo público se efectuaron principalmente desde arriba, por medio de Leyes y Decretos del Poder Ejecutivo, sin involucrar consensos con los representantes de los trabajadores estatales. Al mismo tiempo, en relación a sus objetivos, dichos cambios expresaron dos orientaciones diferentes: una reduccionista, y otra orientada a la profesionalización, motivando la capacitación y el rendimiento. Las políticas orientadas a la reducción se efectuaron en los primeros años de gestión y dieron algunos resultados, puesto que el empleo público, mostró un crecimiento moderado pese al impacto de las políticas descentralizadoras. No obstante, si se consideran ambos gobiernos, al finalizar su mandato en 1999, los cargos mostraron un crecimiento del 43% respecto al 1991 y también aumentó la cantidad de empleados por

habitante. De esta manera, es posible coincidir con Orlansky (2006), y atribuir dicha situación al mecanismo de “puerta giratoria” a través del cual, la reducción de personal a través de jubilaciones anticipadas, retiros voluntarios, prescindibilidad, y privatizaciones, se compensa con el nuevo ingreso de personal. Si bien dicho resultado contraría el discurso tan característico de la época a favor del achicamiento del Estado, las estrategias de ajuste tuvieron efectos claros en las condiciones laborales de los trabajadores estatales.

Menores resultados generaron las iniciativas orientadas a fortalecer a la profesionalización, pues aunque se hayan creado nuevas estructuras organizacionales e instrumentos para promover la capacitación y el rendimiento, persistió el problema de incumplimiento de la ley en las disposiciones relativas a la calificación y los concursos, generando un esquema de incentivos adverso a la mejora individual y quedando el proyecto de jerarquización de la carrera administrativa girando en el vacío. Así también, aunque la creación del IPAP haya constituido un impulso a la capacitación, la cancelación de la carrera administrativa (por la falta de calificaciones y concursos) y la existencia de reubicaciones indiscriminadas habilitadas en el marco de la Ley de Reconversión Administrativa, tendieron a generar la falta de incentivos a la formación del personal.

Los gobiernos de Ruckauf (1999-2002) y Solá (2002-2007)

En el marco de la crisis social y económica de 2001, en el mes de julio, se dictó la emergencia administrativa, económica y financiera de la provincia (Ley 12.727). Dicha Ley, junto con normas complementarias (Decreto 2040/01), autorizaron al Poder Ejecutivo a disponer la rescisión de contratos de obra y de servicio suscriptos en la administración provincial y renegociar sus condiciones. Asimismo, con la intención de reducir el gasto público, se sancionó el congelamiento de vacantes a partir de la suspensión de las designaciones de personal en planta permanente y temporaria de toda la administración pública (Decreto 2658/00). De esta manera, en dicho contexto de acuerdo a los datos suministrados por la DCFP el empleo público provincial el año 2002 descendió un 5,25% respecto al año 2000⁵²⁸. Tal política de ajuste se manifestó además a través de la política salarial que implicó la reducción de retribuciones brutas totales, mensuales, habituales y regulares y permanentes, y el sueldo anual complementario del total del personal de los

⁵²⁸ Según Piana (2012) no existieron despidos en este período, de manera que es posible inferir que se debe a las bajas vegetativas o a la falta de renovación de contratos en el marco de la emergencia financiera.

organismos provinciales y de los beneficiarios del sistema previsional (Art. 15 Ley 12.727). Al mismo tiempo, dicha Ley dispuso el pago parcial de haberes y retribuciones con letras de la tesorería para la cancelación de obligaciones (patacones) y con Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales emitidas por el gobierno nacional (LECOP) (Randazzo, 2004). Dichas políticas resultaron exitosas en función a sus objetivos, ya que, según Piana (2012), en el año 2002 los gastos en personal se redujeron en 340.000.000 millones de pesos.

Cuando Duhalde asumió la presidencia, en 2002, Ruckauf renunció a la gobernación y dejó en su lugar al vicegobernador Solá, que se encontró con un contexto de profunda crisis financiera. A esta situación se sumaba una conflictividad gremial, dado que las medidas de emergencia produjeron múltiples cuestionamientos de los sindicatos estatales. Con el mismo espíritu reduccionista que su predecesor, Solá crea en 2002, el sistema de Unidades Retributivas por Productividad y Eficiencia (URPE), que consistía en un estímulo económico destinado a premiar la productividad y la eficiencia en el desempeño de tareas especiales, y que se proponía a reemplazar las prácticas informales de compensación salarial sobre la base de viáticos y horas extras. Si bien, con dicha iniciativa se apuntaba a disminuir la distribución arbitraria de tales asignaciones y crear un sistema de retribuciones coherente, en la práctica el sistema de las URPES se desvirtuó y terminó superponiéndose a los otros mecanismos de compensación, sin realizarse una evaluación de la productividad de los trabajadores.

Una vez que la provincia salió de la emergencia económica, el gasto público aumentó creándose un contexto más favorable para llevar a cabo reformas en materia de empleo público con otras orientaciones.

La transformación más sustancial en materia de empleo público durante el gobierno de Solá fue la apertura de las negociaciones colectivas, en 2004 y su reglamentación en el año 2006 (Ley 13.453). De esta manera el derecho a la negociación colectiva de los trabajadores estatales que había sido otorgado en la Constitución Provincial de 1994, pudo ser ejercido recién diez años después. La institucionalización de las relaciones laborales fue un hecho significativo, porque abrió la discusión paritaria para la recuperación salarial y permitió la construcción de un espacio de consenso entre el gobierno y los representantes gremiales para el diseño de nuevas políticas de empleo público. En dicho ámbito se creó una comisión de Carrera Administrativa con la finalidad de avanzar en la reformulación y reactivación de la carrera administrativa. La comisión estaba integrada por el Ministerio de Trabajo, la Subsecretaría de Gestión Pública, y representantes gremiales de ATE y UPCN. En ese marco

se elaboró y discutió un proyecto que establecía un nuevo modelo de carrera profesional administrativa para los empleados estatales, basado en la valoración de competencias — éticas, técnicas y actitudinales— como requisitos de ingreso, ascenso y promoción; y se confeccionó un mecanismo de examen por oposición de antecedentes (Villarroel et al, 2012). De igual manera, se acordó en el ámbito de negociación colectiva que las designaciones del agrupamiento jerárquico (subdirectores y jefes de departamento) sea realizada por proceso de selección tomando como base la “Guía orientadora para la cobertura de cargos y funciones mediante procesos de selección de personal en la Administración Pública Provincial” elaborada por la entonces Subsecretaria de la Gestión Pública. Así, a partir de los acuerdos alcanzados, dicha Subsecretaria acompañó en un total de 36 asistencias técnicas de diferentes organismos, y participó en calidad de veedor de 23 procesos de selección (Pagani et al., 2012)

Otra iniciativa orientada a la profesionalización fue la implementación del programa de Agentes de Modernización (Decreto 540/03) que tenía como objetivo la formación de funcionarios para realizar tareas de asesoramiento técnico-profesional para la modernización de la provincia, y el cual se inspiraba en la experiencia de Agentes Gubernamentales llevado a cabo en la administración pública nacional en el gobierno de Alfonsín. El programa estaba dirigido a los empleados de planta permanente de la administración provincial que, luego de un proceso de selección en base a determinados requisitos,⁵²⁹ atravesaron un intenso proceso de formación y evaluación que fue coordinado desde el IPAP. Dicha experiencia tuvo con dos ediciones, la primera se realizó en el año 2003 durante la gestión de Randazzo en la Secretaria para la Modernización del Estado; mientras que la segunda se realizó en el año 2005 y fue impulsada desde la Subsecretaria de Gestión Pública por Bernazza, y como resultado de las mismas resultaron designados veintiún profesionales que pasaron a constituir el cuerpo de los Agentes de Modernización (Besada et al, 2005). Pese a la limitada escala de dicho programa de formación, coincidimos con Besada et al. (2005), en que constituye “una apuesta al capital intelectual de la planta permanente de empleados y la consecuente jerarquización de la función de sus trabajadores, en abierta contraposición a la costumbre de contratar personal externo” (2005:3). No obstante, ha sido señalado que el programa no tuvo el éxito esperado

⁵²⁹ Para postularse se les exigía: tener más de treinta años de edad, cinco de antigüedad en la administración pública, título universitario o de estudios superiores no inferiores a cuatro años, preferentemente con formación de postgrado y especialización en áreas afines con la gestión pública; y experiencia laboral en conducción de personal y equipos de trabajo, así como en conocimientos básicos de la normativa y procedimientos vigentes en la Provincia. (Decreto 540/03).

debido a la falta de recursos y de apoyo puestos a su disposición, y terminó siendo abandonado y reemplazado por otro de similares características en el gobierno de Scioli (Piana 2012; Amorabieta, 2013).

Sin embargo, durante todo el gobierno de Solá fue prorrogado por sucesivos decretos anuales el congelamiento de vacantes, lo cual si bien no generó una disminución de las plantas de personal, las cuales muestran a fines del 2007 un crecimiento del 28, 46%, respecto del año 2002, tuvo como consecuencia el mayor crecimiento de modalidades de contratación que carecen de estabilidad frente a las permanentes.

Así, luego de la gestión Ruckauf con una marcada orientación a la reducción del gasto público, el gobierno de Solá se caracterizó por el surgimiento de iniciativas de reforma en materia de empleo público a partir de involucrar consensos de diferentes actores estatales (autoridades y personal técnico-profesional del Ministerio de Trabajo y la Subsecretaría de Gestión Pública) y sindicatos estatales. Pese a los avances, las iniciativas de la reactivación de la carrera administrativa dieron resultados limitados ya que, si bien se restableció el régimen de concursos para el agrupamiento jerárquico, persistió el problema de incumplimiento básico de la ley en lo relativo a los ascensos para el resto de los cargos que componen el escalafón; y no logró implementarse el nuevo sistema de carrera basado en competencias. Así, ante la imposibilidad de dar una respuesta global a la problemática de la carrera administrativa, como compensación al estancamiento en el escalafón de los agentes públicos, en el año 2007, se realizó una reubicación que tenía como criterio central la antigüedad (Decreto 3283/07).

El gobierno de Scioli (2007-2015)

Durante el gobierno de Scioli, en relación con las políticas públicas de empleo público nos encontramos con algunos esfuerzos fragmentarios con diferentes orientaciones. Al asumir, en noviembre del 2008 se avanzó desde la Secretaría de Modernización del Estado en la elaboración de un Anteproyecto de Ley Marco de Empleo Público para reemplazar a la ley 10.430, que fue sometido a consideración de los representantes sindicales en el ámbito de negociación colectiva. Así, se constituyó una comisión redactora de la Ley Marco en la que se consensuaron 74 artículos de la nueva Ley de Empleo Público: una nueva carrera administrativa basada en el mérito y en la formación constante; un nuevo escalafón eliminando las categorías más bajas; derechos y obligaciones de los empleados públicos, quedando pendiente discutir y elaborar las características del régimen disciplinario y de

licencias y permisos entre otros (Villarroel et al, 2012). No obstante, a fines de 2009 la comisión redactora deja de funcionar debido al abandono por parte de las autoridades políticas provinciales, quedando pendiente la sanción de una nueva Ley de empleo público.

Una innovación relevante en la materia fue la profundización de la institucionalización de las relaciones laborales mediante la creación de la Comisión Mixta de Salud y Seguridad en el Empleo público (CoMiSaSEP) en el año 2008, la que tiene la función de proponer políticas públicas vinculadas a las condiciones y medioambiente de trabajo (CyMAT) de los empleados del Poder Ejecutivo provincial, atendiendo a cuestiones referidas a la prevención y protección de la salud de las personas que se desempeñen en las dependencias públicas.

En lo que refiere a las políticas orientadas a la profesionalización, se creó en el año 2009 el “Programa de Expertos en Gestión Pública”, en reemplazo de los “Agentes de Modernización”. Al igual que su predecesor el programa estaba dirigido a los agentes de planta permanente, los cuales fueron preseleccionados sobre la base de ciertos requisitos, y atravesaron un ciclo de formación y capacitación, en el período de julio de 2010 a agosto de 2011. Como resultado de dicho ciclo formativo, se seleccionó a veinticinco agentes sobre la base de un orden de mérito y se les otorgó un cargo de Expertos en Gestión Pública de la planta permanente sin estabilidad, con rango y remuneración equivalente al de un director. Si bien el programa sufrió una gran inestabilidad, debido a la alta rotación de las autoridades encargadas de dirigirlo, finalmente, en mayo de 2013 se efectivizó la designación de los 23 profesionales que integran el cuerpo de expertos (Decreto 209/13), dando inicio al cumplimiento y desarrollo de sus funciones (García y Quintans, 2015).

Otra modificación normativa en materia de empleo público fue la sanción un decreto (3/12), el cual establece restricciones en materia de recursos humanos, retomando mecanismos de reducción del gasto público. “Este decreto (3/12) buscó limitar las vacantes de pase a planta permanente de los trabajadores contratados de la provincia de Buenos Aires con el objetivo de preservar el equilibrio presupuestario, en un contexto de crisis financiera global” (Adamini, 2014: 155). Dicha normativa establecía que los cargos vacantes serían absorbidos por el Ministerio de Economía y que toda nueva designación o recategorización requería la aprobación de dicha Jurisdicción, lo que generaba nuevos obstáculos para la concreción de tales movimientos. Así, si bien hubo durante el total de la gestión de Scioli un crecimiento significativo del empleo público, en el año 2014 se observa una caída del 1,26% respecto del año 2012 (DCFP).

De esta manera, en el gobierno de Scioli nos encontramos con escasas modificaciones normativas e institucionales en materia de empleo público, y con la ausencia de estrategias para recuperar la carrera administrativa de los agentes estatales, de manera que para compensar el progresivo estancamiento escalafonario se realizó, en el año 2015, una nueva recategorización para la totalidad del personal sobre la base de la antigüedad, con un esquema similar a la realizada en el gobierno de Solá. Asimismo, a pesar de la progresiva institucionalización de las relaciones laborales, permaneció la apelación al criterio de reducción del gasto en materia de empleo público frente a un contexto de restricción económica.

El gobierno de Vidal (2015-actualidad)

En el año 2015, frente al recambio del signo político del gobierno en diferentes niveles del Estado, el tema del empleo público cobró rápidamente relevancia en la agenda institucional. Diferentes autoridades del Poder Ejecutivo Nacional hicieron referencia a la excesiva magnitud de los planteles del Estado debido a las prácticas clientelares y la politización de los cargos públicos, y se señaló el incumplimiento por parte de los trabajadores de sus obligaciones laborales, contribuyendo a su estigmatización. Tales argumentos funcionaron como soporte justificatorio de los despidos que se llevaron a cabo en diferentes niveles y áreas del estado⁵³⁰. Los datos publicados por el Centro de Investigación y Formación de la República Argentina⁵³¹ (CIFRA) permiten inferir que se trata de un nuevo mecanismo de puerta giratoria, puesto que hubo un descenso del empleo el sector público en febrero de 2016, y un posterior aumento en el mes de octubre (+0,4%) respecto a los niveles de diciembre de 2015. Tal situación no implica que se desconozca o subestimen las consecuencias que tuvieron los despidos y/o discontinuidades laborales en los trabajadores afectados, en el funcionamiento de ciertas áreas y en el disciplinamiento de la fuerza laboral en su conjunto, sino que simplemente permite ilustrar la falacia del discurso reduccionista.

En la provincia de Buenos Aires no existe un registro estadístico que permita inferir con certeza la magnitud de la reducción de los planteles, sin embargo los datos elaborados por el

⁵³⁰ Según el documento publicado por el Observatorio del Derecho Social de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA – Autónoma, Abril 2016) se realizaron 41.524 despidos en el sector público en los primeros meses del año 2016.

⁵³¹ <http://www.centrocifra.org.ar/docs/Informe%20mercado%20de%20trabajo.pdf>

MTEySS dan cuenta de una disminución en los puestos de trabajo registrados del 0,13% entre junio de 2016 y diciembre de 2015.

Así, en el marco de la declaración de la emergencia administrativa y tecnológica (Ley 14.815), el gobierno provincial priorizó la implementación de medidas orientadas al recorte de personal y a la flexibilización laboral al sancionar el congelamiento de vacantes y suspender por el término de un año las designaciones en planta permanente y transitoria de todas las jurisdicciones de la administración pública con el objeto de “superar la insuficiencia de recursos económicos y financieros”. Esta medida se complementa con un nuevo régimen de contratos de servicios, que establece que la relación entre el contratado y la administración no se regirá por la Ley de empleo público, sino por las cláusulas del contrato, y que la celebración del mismo no generara derecho a expectativa o derecho a prórroga, ni creará una relación laboral de dependencia.

Conclusiones

En las páginas precedentes, hemos realizado un recorrido por las principales modificaciones normativas e institucionales en el empleo público desde 1991 hasta la actualidad. A partir de los noventa las transformaciones en materia de empleo público se mueven en un ciclo pendular que oscila entre las estrategias de ajuste (que se expresan en privatizaciones, retiros voluntarios, congelamientos de vacante) y de profesionalización (que se manifiestan a través del rediseño de los sistemas de carrera, la creación de cuerpos especializados de personal, los programas de capacitación o el establecimiento de nuevas normas que reglamenten los concursos y la evaluación de desempeño).

En la provincia de Buenos Aires han sido prevaletentes las estrategias de ajuste las cuales se implementaron durante todo el período analizado a través de: la Ley de disponibilidad, los sucesivos congelamientos de vacantes, las restricciones de pase a planta permanente y la política salarial fuertemente restrictiva. Mientras, que las estrategias de profesionalización tuvieron poca presencia en la agenda institucional y mostraron resultados más limitados. Así, La provincia de Buenos Aires muestra una escasa innovación en la ley de empleo público y en las normativas que regulan la carrera administrativa, en contraste con el ámbito de la administración pública nacional, donde los “shocks de reforma” se expresaron en

la actualización del sistema de carrera⁵³² (Iocovello, Zuvanic y Tomassi, 2009; Dousset Farjat, y Chudvnosvky, 2016; Lopez y Zeller, 2010). Así, hubo pocas iniciativas de actualización y recuperación de la carrera administrativa durante la mayoría de los gobiernos analizados. Los esfuerzos más sistemáticos para su reactivación se realizaron durante el gobierno de Solá (2002-2007), mediante el rediseño de la misma a través de un modelo basado en una valoración de competencias y la realización de concursos para cargos jerárquicos, que implicó un trabajo en conjunto con diversos actores estatales y gremiales. No obstante, las iniciativas dieron pocos resultados concretos, ya que el nuevo diseño de carrera nunca logró aprobarse y con el cambio de gestión gubernamental los concursos se hicieron prácticas marginales. Asimismo, durante todos los gobiernos considerados los mecanismos de evaluación de desempeño fueron escasamente utilizados.

Frente a tal situación, las reformas orientadas a la profesionalización del personal de planta permanente que lograron implementarse fueron las de Agentes de Modernización y Expertos en Gestión Pública, debido a no requerían modificar las prácticas arraigadas en materia de empleo público y a que su escala le permitió quedar relativamente aislada de las limitaciones presupuestarias contextuales.

De esta manera, lo que se observa es el mantenimiento de un statu quo en las políticas de empleo público caracterizado por el incumplimiento de las normativas que regulan la carrera administrativa y la apelación al criterio de reducción de costos.

Para comprender dicho statu quo es necesario dar cuenta de una serie de actores interesados en su mantenimiento. Así, en primer lugar es necesario ubicar siguiendo a las propias clases políticas gobernantes. Según Peters (1999) para estos actores es mucho más intenso el deseo de garantizar la lealtad política de las burocracias que el de implementar un servicio civil imparcial. Mientras que Geddes (1996), desde un análisis basado en la perspectiva del *rational choice*, señala que los resultados de la implementación de sistemas de mérito resultan difusos y se evidencian a largo plazo, y los costos tienden a concentrarse en aquellos grupos que cuentan con poder para designar, contratar, despedir y promover personal de manera discrecional.

⁵³² La primera modificación del sistema de carrera en el ámbito de la administración pública nacional fue en el año 1991 a través de la implementación de un nuevo escalafón denominado Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA), el cual fue posteriormente modificado por el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) en el año 2008. La bibliografía señala que aunque muestran debilidades en su implementación, generaron avances en el establecimiento de mecanismos de evaluación de desempeño e incentivos a la profesionalización y capacitación.

De esta manera, el ejecutivo carece de incentivos para llevar a cabo las iniciativas orientadas a la recuperación de la carrera, ya que el incumplimiento de la normativa le permite preservar altos grados de libertad para manejar las designaciones, reubicaciones y promoción del personal. Lo que habilita no sólo la distribución de puestos sino fundamentalmente un cierto control sobre las políticas públicas y su proceso de implementación (Peters y Pierre, 2004 citado en Llano Carbonel 2016). Al mismo tiempo, los gremios alineados con el gobierno también pueden encontrar beneficios en el incumplimiento de las normativas, puesto que les permite negociar con los funcionarios políticos el manejo en los ingresos y promociones del personal y garantizarse un control corporativo del ámbito laboral. Así, los sindicatos no constituyen un actor de demanda a las iniciativas de reactivación de la carrera, e inclusive pueden consolidarse como actores de veto a los mecanismos de calificación y evaluación de desempeño ante la posibilidad de que generen descontento y/o desconfianza en gran parte de los empleados públicos.

De esta manera, para el gobierno la implementación de un sistema de carrera tenderá a limitar su poder discrecional y puede ocasionarle un desgaste político ante la posible resistencia de los sindicatos estatales lo que explica la permanencia de dicho statu quo. En este sentido, es posible considerar que las normas de promoción y ascenso en el empleo público constituyen “fachadas”, es decir reglas de papel rutinariamente ignoradas, que los detentadores del poder tienen interés en mantenerlas por la legitimidad que otorgan pero ningún interés en hacerlas cumplir (Levitsky y Murillo, 2010).

Frente a los limitados resultados de las escasas estrategias orientadas a la profesionalización, la lógica de la reducción se instala como línea de acción recurrente en el empleo público provincial. La aplicación de diferentes medidas de ajuste tiene efectos diferentes en: la capacitación, la carrera, el salario y las formas de contratación. De esta manera, mientras que en el año 2000 sólo un 12% de los cargos presupuestados eran de carácter temporario, en la actualidad representan un 21% ⁵³³ lo cual es reflejo de las sucesivas leyes que congelaron los ingresos en la planta permanente. Aunque no contamos con datos precisos, esa cifra se agrava si incluimos a los trabajadores con contratos de locación de obra, los cuales resultan difícilmente identificables en las partidas presupuestarias. Estas modalidades de contratación por tiempo determinado, implican un proceso de precariedad

⁵³³ Fuente Dirección Provincial de Presupuesto (<http://www.ec.gba.gov.ar/areas/hacienda/Presupuesto/>)

laboral, mediante el cual el Estado empleador les transfiere las responsabilidades de los aportes previsionales y de coberturas médicas a los trabajadores contratados bajo la figura de “autónomos” (Poblete, 2013). Asimismo, mediante la proliferación de tales contratos se tiende a limitar los avances en materia de institucionalización de las relaciones laborales puesto que dificulta las posibilidades de representación y cobertura sindical de dichos trabajadores.

Un complemento fundamental de dicha orientación fue la política salarial fuertemente restrictiva en el empleo público provincial, la cual debería ser incorporada en estudios posteriores como una variable relevante para dar cuenta de la precariedad reflejada en el deterioro del reconocimiento material al trabajo. En este punto, es importante destacar que no han existido modificaciones exitosas tendientes a reacomodar los sistemas salariales del sector público, limitando o eliminando el peso de los mecanismos de compensación a través de viáticos, horas extras y bonificaciones especiales de ciertos organismos. Así, es posible considerar que el manejo discrecional de tales asignaciones le permite al poder ejecutivo aumentar los niveles salariales con un alcance limitado a determinadas jurisdicciones o grupos, intentando preservar una baja conflictividad laboral y evitando que su generalización tenga un impacto en las cuentas públicas. De esta manera, fundamentalmente en épocas recesivas el presupuesto fijo puede funcionar como un juego de suma cero, lo que es utilizado desde el poder Ejecutivo como un argumento para limitar negociaciones (Diana Menéndez, 2009).

Finalmente, es posible concluir que el mantenimiento de dicho statu quo caracterizado por la escasa implementación de las normativas relativas a la carrera y la reiteración de la lógica reduccionista, tiende a generar que los trabajadores estatales carezcan de incentivos económicos y de status para realizar una trayectoria laboral y profesional en el ámbito de la administración pública. Al mismo tiempo, que contribuye a cimentar una precariedad laboral, que se manifiesta no sólo en la falta de estabilidad laboral de los trabajadores contratados, sino también en el deterioro de reconocimiento simbólico y material al trabajo.

Bibliografía

Adamini, M. (2014). Formaciones identitarias en lugares de trabajo precario. Un estudio sobre pasantes de la administración pública de la provincia de Buenos Aires (2008-2012).

Tesis Doctoral, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.

Acuña, C. H. y Camou, A. (2004). Estudio de seguimiento de las reformas estatales en la provincia de Buenos Aires. Proyecto Institutional and Governance Review, Universidad de San Andrés y Banco Mundial, Mimeo.

Besada, P., Blasetti, Jorge, Crespo, J. M., Del Frate, S, Pisano, M. (2005). Hacia la construcción de una metodología de gestión alineada a la demanda social: Una experiencia bonaerense. En Tercer Congreso Argentino de Administración Pública, organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales.

Chudnovsky, M. y Doussett Farjat, M. (2016). Cuando la falla en la implementación de las reglas se busca modificar con más reglas. La historia de las reformas del empleo público en Argentina. Revista Desarrollo Económico, vol. 55, N° 217.

Diana Menéndez (2009). Condiciones de trabajo y precarización laboral en el Estado. El caso de los trabajadores del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (tesis de Doctorado). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

DiMaggio, P. J. y Powell, W. W. (1999). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. México: Fondo de Cultura Económica.

Erbetta, M. C. (2011). La reconversión del estado durante la primera gobernación de Duhalde en la Provincia de Buenos Aires. En Revista trabajo y sociedad, N° 16, Vol. XV, Santiago del Estero, Argentina.

García, M. E. y Quintans, N. B. (2015). El desafío de gestionar los recursos humanos en la Administración Pública Provincial. En Pagani, M. L., Payo, M. A. y Galinelli (comp.), Estudios sobre Gestión Pública: aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial. Libro digital: La Plata.

Geddes, B. (1996). Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America. Berkeley: University of California Press.

Iacovello, M., Zuvanic, L., Tomassi, M. (2009). El servicio civil en la Argentina: disfuncionalidades y núcleos centrales de su abordaje. En Schweinhem, G. (Eds.), Estado y administración pública: críticas, enfoques y prácticas en la Argentina actual. Asoc. Argentina de Estudios en Administración Pública: Buenos Aires.

Levitsky, S. y Murillo, M. V. (2010). Variación en la fortaleza institucional. En *Revista de Sociología*, N° 24 (2010) pp. 31-56.

Llano Carbonel, M. M. (2016). Burocracia pública y sistema político en América Latina: factores asociados a la politización de los sistemas de gestión de empleo público en la región (tesis de doctorado). Universidad Complutense de Madrid.

Longo, F. (2002). Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil. Documentos de la Tercera Reunión de la Red de Gestión Pública y Transparencia, Washington DC, Noviembre 14-15.

López, A. y Zeller, N. (2010). Argentina: un balance de las reformas administrativas en el Estado Nacional a 25 años de democracia. Dirección de Investigaciones, INAP., Documento de Trabajo N° 1/2010.

López, A. y Zeller N. (2014). El empleo público en el Estado Nacional (1983-2012): continuidades y rupturas con el paradigma neoliberal. En *II Jornadas de estudios de América Latina y el Caribe: desafíos y debates actuales*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires Buenos Aires, Argentina.

Oszlak, O. (2009). La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización. Trabajo elaborado en el marco del Proyecto OEA-PNUD, La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina. Noviembre 2009: p. 96.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976) Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Documento G.E. CLACSO (4). Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

Orlansky, D. (2006). Política y burocracia: La reforma del Estado en la Argentina (Tesis Doctoral). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Pagani, M. L., Quintans, N., Migliore, A. y García, M.E. (2012). Modernización en la Provincia de Buenos Aires: presentación de casos. En *VII Jornadas de Sociología de la UNLP*, La Plata.

Piana, R.S. (2012). La reforma en la Administración Pública em la Provincia de Buenos Aires. Su estudio em los años de gestión 2002-2007 (tesis doctorado). Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP.

Peters, G. (1999). La política de la burocracia. México, DF.: Fondo de la Cultura Económica.

Poblete, L. (2013). Subcontratados por el Estado. Trabajadores autónomos de la administración pública argentina (2002-2007). En Revista Trabajo y sociedad, n° 21, Santiago del Estero, Argentina.

Randazzo, F. (2004). Modernizar el Estado para fortalecer la democracia. Buenos Aires: Editorial Prometeo.

Rauch, James y Evans, Peter B. (2000), "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries", en Journal of Public Economics, N° 75, Amsterdam, pp. 49-71.

Rauch, James y Evans, Peter B. (2000), "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries", en Journal of Public Economics, N° 75, Amsterdam, pp. 49-71. Subsecretaría de Gestión Pública Provincia de Buenos Aires (2006). Diagnóstico sobre la Relación de Empleo Público en la Provincia de Buenos Aires, Documento n°6.1. Buenos Aires.

Subsecretaría de Gestión Pública Provincia de Buenos Aires (2006b). Una Carrera para mejorar el Empleo Público: Documento n°6.3. Buenos Aires.

Villarroel, A. (2013). El empleo público y la negociación colectiva en el Estado Argentino. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Secretaria Gabinete y Coordinación Administrativa.

Zeller, N. y Rivkin, A. (2005). La burocracia argentina: nuevos procesos de trabajo y flexibilidad en las relaciones laborales. En Thwaites Rey M. y López A.M. (eds.), Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino. Buenos Aires: Prometeo.

Zeller, N. (2005). El empleo público nacional: Estudio de sus principales transformaciones. En Thwaites Rey M. y López A.M. (eds.), Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino. Buenos Aires: Prometeo.